Brief Presented to
The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance

Prepared by the
New Brunswick Advisory Council
on the Status of Women

February 1986
Moncton

87-01509/

Acknowledgments:

Research and compilation: Elspeth Tulloch
Text Processing: Irène Girouard
Translation: Noëlla Richard

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women is an agency for consultation and study which was created to advise the provincial government and bring before the public issues relating to the status of women. The Council reports directly to the Premier of the province.

Ce document est disponible en français.

Advisory Council on the Status of Women
95 Foundry St., Suite 207
Moncton, N.B.
E1C 5H7

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women thanks you for this opportunity to present some of our concerns regarding unemployment insurance as it relates to women. The constraints of our mandate as well as those of time and resources limit us to two particular issues: benefits to part-time workers and to women on maternity leave.

Before we examine these issues in a little more detail we would like to underline the importance of unemployment insurance to the economy of New Brunswick. In 1984 U.I. benefits made up approximately 7% of the province's Gross Domestic Product. As one brief to you has already pointed out:

> If removed wholly or partially from the [N.B.] economy without offsetting employment revenue to replace it [U.I.], the results would be catastrophic. Overall economic activity would decline sharply and the provincial debt would rise appreciably, as would unemployment.[1]

With 13.4% of New Brunswick women unemployed in December 1985, a significant portion of the female population of working age was eligible for or receiving U.I. The 1979 report by the National Council of Welfare Women and Poverty showed that there would be a 38% increase in the numbers of poor families in the Atlantic region if wives had no earnings. As the 1985 report of the National Council of Welfare Poverty Profile 1985 pointed out, the Atlantic region has the highest rate of family poverty, 18.4%. The region simply cannot risk further erosion of the income of family earners. Female heads of families are disproportionately represented among the poor, with "four in 10 families headed by women [being] poor, compared to only one in 10 led by men". Poverty among unattached individuals in New

Brunswick is also among the highest in Canada, standing at 46.1%. Moreover, "unattached women run a greater risk of poverty than unattached men". This 1985 report not only showed that females are over-represented among Canada's poor but that there is a trend toward the increasing feminization of poverty.[2] Clearly any proposals involving cutbacks or tightening up the U.I. program must be scrutinized for their adverse, disproportionate impact on women.

In its brief to you, the Canadian Advisory Council on the Status of Women has shown the systemic discrimination against women in the U.I. program as well as in the proposed changes to the program. It has also shown how the "existing U.I. program still contains elements which have a differential and negative impact on women workers"[3] with regard to: part-time workers; reduction in the benefit level; experience rating; increased penalties for voluntary quits; basing benefits on family income; removal of maternity/adoption benefits from the program; the two-week waiting period as it pertains to maternity leave; the limit of 15 weeks on all special benefits; payment of maternity benefits in a strike situation and the treatment of re-entrants to the workforce. We concur with the Canadian Advisory Council's demonstration of systemic discrimination as it manifests itself in these areas and refer you to its brief for details.

We now wish to reiterate points regarding benefits to part-time workers and women on maternity leave, while not without wishing to diminish the importance of the other listed ways in which U.I. adversely and disproportionately affects female workers.

Part-time workers

Part-time and seasonal work are an integral part of New Brunswick's economy. In December 1985, 26% of women employed in New Brunswick had part-time jobs. While New Brunswick women between 15 and 24 years of age constituted 59% of all part-time workers in that age group (men 41%), New Brunswick women over 25 years of age constituted 83% of all part-time workers in that age group (men 17%). These numbers suggest that women in their child-bearing years are seeking ways to juggle family responsibilities with financial commitments. They also point to the fact that these women are having difficulty finding full-time work. In December 1985, 40% of part-time workers in New Brunswick worked part-time because they could not find full-time employment. Since we know that most part-time workers are women, it follows that the majority of the forced part-time workers are also women. National figures for December 1985 indicate that 62% of those part-time workers who reported they worked part-time because they could not find full-time work were women.[4]

To reduce these women's unemployment benefits should they contribute to family earnings and thus lessen the "need" for earnings replacement would attack these women's fundamental right to employment and earnings replacement when that employment is interrupted or lost. Further, in light of the data showing the importance of a woman's earnings to family subsistence, it is highly questionable whether there are many families in Atlantic Canada who could do without the wife's earnings or with a greatly lessened wife's earnings. Moreover, in the case of women forced to accept part-time positions, such a policy would further penalize workers already hurt by the lessened opportunities of a weak economy.

Women are already disproportionately excluded from U.I. by the minimums for benefits set by the U.I. program (15 hours of work a week or 20% of the maximum weekly insurable earnings, $92 in 1985). As the 1983 federal Commission of Inquiry into Part-time Work estimated, 40% of part-time workers work less than 15 hours a week and thus are not covered by U.I.[5]

Maternity leave

At this point, we wish to reiterate our concurrence with the CACSW, the Canadian Labour Congress, the N.B. Federation of Labour and others that U.I. is a social insurance program. As such it is:

> designed to protect workers against loss of earnings. Women who take maternity leave (or fathers who take adoption leave) face an interruption of earnings. Maternity benefits, like other benefits under the program, are therefore based on a percentage of the earnings lost. To suggest that they might be combined with family allowance benefits, or somehow not be related to salary, implies a fundamental misunderstanding of the concept of maternity benefits which would remove from women workers the protection they now have as "full-fledged members of the labour force".[6]

In New Brunswick, as in the rest of Canada, "the labour force participation rate of women during their child-bearing years is the highest of any age group of women in the work force,"[7] as the following table shows.

Labour force participation rate of N.B. women by age, 1985

15-24	54.9%
25-34	61.4%
35-44	61.5%
45-54	49.9%
55-64	29.8%
all women	46.3%

Source: Statistics Canada, The Labour Force, 71-001, Annual Averages, Participation Rate by Province, Age, Sex, table 64.

As the CACSW stated, "these [maternity] benefits are given to women as a matter of right based on their earnings and contribution record." Moreover, since there is

> a constitutional basis for federal authority over benefits like those for maternity and adoption, as long as they are included in the program [U.I.][,] it is not clear that the federal government would retain jurisdiction if benefits were removed from the program.... a national program, available to all women regardless of where they live, might be jeopardized.[8]

Additional remarks

In closing we would like to emphasize the need for the people who receive U.I. to be treated with dignity. Recommendations put forward by the Canadian Labour Congress and the Canada Employment and Immigration Union regarding improving staff levels as well as the CEI Union's suggestions for improving the roles of counsellors and simplifying the administration of the U.I. Act are examples of recommendations which, in addition to our own, would help humanize the treatment of U.I. claimants.

Claimants must not feel as though they are accepting charity or social assistance but that they are drawing from an insurance program into which they had paid premiums.

Recommendations

Having stated our concerns with a New Brunswick perspective, we would like to offer our support to the recommendations of the Canadian Advisory Council on the Status of Women. They are as follows:

1. That no changes whatsoever be made to the Unemployment Insurance program in the absence of a full employment strategy, which would incorporate a specific employment strategy based on the particular characteristics of women's employment and unemployment.

2. That benefits be maintained at least at their current levels.

3. That maternity and adoption benefits continue to be available through the U.I. program at least at their current levels, that rules preventing payment of these benefits during a labour dispute be abolished, that the two-week waiting period for maternity benefits be abolished, and that maternity claimants not have to work longer to qualify for benefits than claimants who are entitled to regular benefits.

4. That benefit rate structures not be based on either family income or number of dependants.

5. That the higher eligibility requirements for new entrants and re-entrants to the labour force be abolished because they discriminate against women.

6. That eligibility requirements for part-time workers be amended to ensure that a much higher proportion of part-time workers have access to U.I. benefits.

7. That people who quit their jobs for "just cause" not be subject to penalties under the U.I. program and that (reported) sexual harassment, inability to find adequate child care, and relocation of a spouse be recognized as among the "just causes" for quitting a job.

8. That the limit on special benefits to a total of 15 weeks be abolished, allowing women access to both sickness and maternity benefits as required.

9. That experience rating (the establishment of higher contributions in areas or sectors of higher unemployment) not be used as a basis for financing the U.I. program.

We also recommend the return to the uniform entrance requirement of eight weeks (as the previous 1971 U.I. Act required, and as groups such as the Canadian Labour Congress are advocating). This level of uniformity would re-establish U.I. as a universal form of income protection in the event of job loss.

References

1. New Brunswick Federation of Labour, Submission to the Inquiry Commission on Unemployment Insurance, November, 1985, p. 8.

2. For statistics cited in this paragraph see New Brunswick Labour Market Report, Department of Labour, December, 1985, table 4; National Council of Welfare, Women and Poverty (1979), table 3, p. 21; National Council of Welfare, Poverty Profile 1985, p. 9, p. 16, table 5, p. 15, p. 17.

3. Monica Townson, Brief Presented to the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance, Canadian Advisory Council on the Status of Women, January, 1986, p. 16.

4. For statistics cited in this paragraph see New Brunswick Labour Market Report, Department of Labour, December, 1985, table 7; Statistics Canada, The Labour Force, 71-001, December, 1985, table 32.

5. Part-time Work in Canada, Report of the Commission of Inquiry into Part-time Work, April, 1983, p. 24.

6. Monica Townson [3], pp. 3-4.

7. Ibid., p. 5.

8. Ibid., p. 24.

*NL

Mémoire présenté à
la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage

par

le Conseil consultatif sur
la condition de la femme
du Nouveau-Brunswick

Février 1986
Moncton

Remerciements:

Recherche et compilation: Elspeth Tulloch

Traitement de texte: Irène Girouard et Heather Clowater

Traduction: Noëlla Richard

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme est un organisme d'étude et de consultation qui a été créé dans le but de conseiller le gouvernement du N.-B. sur les questions relatives à la condition de la femme. Il relève directement du Premier ministre du Nouveau-Brunswick.

This paper is available in english.

Conseil consultatif sur la condition de la femme
95, rue Foundry, s. 207
Moncton, N.-B.
E1C 5H7

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme vous remercie de cette occasion de partager avec vous ses préoccupations concernant l'assurance-chômage et de son incidence sur les femmes. Etant donné la nature de notre mandat et les limites de temps et de ressources, nous n'aborderons que deux questions spécifiques, c'est-à-dire les prestations des travailleuses à temps partiel et des femmes en congé de maternité.

Avant d'étudier plus à fond ces questions, nous voulons souligner l'importance de l'assurance-chômage dans l'économie du Nouveau-Brunswick. En 1984, les prestations d'assurance-chômage représentaient environ 7 p. 100 du produit brut de la province. Dans un mémoire qui vous a été présenté, le point a été fait de la façon suivante:

> Si [les prestations d'assurance-chômage] étaient retirées, en entier ou en partie, de l'économie du N.-B. et qu'elles n'étaient pas remplacées par un revenu provenant de l'emploi, les effets seraient catastrophiques. Toute l'activité économique subirait une baisse prononcée alors que la dette provinciale et le chômage augmenteraient de façon considérable.[1]

En décembre 1985, le taux de chômage des femmes du Nouveau-Brunswick était de 13,4 p. 100, ce qui veut dire qu'une proportion importante de la population féminine active touchait à des prestations d'assurance-chômage ou y était admissible. Selon le rapport du Conseil national du bien-être social, <u>La femme et la pauvreté</u> (1979), si les épouses de la région atlantique n'avaient pas de salaire, on verrait une hausse proportionnelle de 38 p. 100 dans le nombre de familles pauvres. Comme le dit le rapport du Conseil national du

bien-être social, Profil de la pauvreté 1985, c'est la région de l'Atlantique qui a le taux le plus élevé de familles pauvres, soit de 18,4 p. 100. La région ne peut tout simplement pas absorber de nouvelles réductions dans le revenu des familles. Les familles dirigées par une femme sont plus souvent pauvres que les autres. En effet, 4 familles dirigées par une femme sur 10 sont pauvres, comparativement à une famille dirigé par un homme sur 10. Le taux de pauvreté chez les personnes seules du Nouveau-Brunswick se situe également parmi les taux les plus élevés au Canada, soit à 46,1 p. 100. De plus, "le risque de pauvreté est plus grand chez les femmes seules que chez les hommes seuls". En plus de démontrer que les femmes sont sur-représentées au sein de la population pauvre du Canada, le rapport de 1985 fait aussi état de la tendance que l'on appelle la "féminisation de la pauvreté".[2] Il est donc évident que toute proposition de coupure ou de compression au programme de l'assurance-chômage devra être examinée minutieusement afin d'identifier les répercussions négatives sur les femmes.

Dans le mémoire qu'il vous a présenté, le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme démontre qu'il existe de la discrimination systémique dans les programmes d'assurance-chômage et que certains changements proposés ne feraient qu'aggraver le problème. Ce mémoire explique aussi comment "le programme d'assurance-chômage actuel comporte encore des éléments qui contribuent à maintenir la disparité salariale entre les hommes et les femmes",[3] en ce qui concerne: les travailleuses à temps partiel; la réduction du montant des prestations; la fixation des taux particuliers; les pénalités plus sévères dans le cas de départs volontaires; les prestations

en fonction du revenu global de la famille; l'élimination des prestations de maternité et d'adoption; la période d'attente de deux semaines dans le cas des congés de maternité; le maximum de 15 semaines pour les prestations spéciales; le versement des prestations de maternité pendant une grève; et le traitement de ceux qui réintègrent la population active. Nous nous rallions à la position du Conseil consultatif canadien et nous empruntons leur discription de discrimination systémique telle qu'elle se manifeste dans les domaines énumérés ci-haut. Pour plus amples détails, nous vous prions de consulter le mémoire précité.

Nous voulons maintenant réitérer certains points concernant les prestations aux travailleuses à temps partiel et aux femmes en congé de maternité, sans toutefois vouloir diminuer l'importance des autres éléments du programme de l'assurance-chômage, lesquels comportent eux aussi des effets proportionnellement plus négatifs pour les femmes.

Les travailleuses à temps partiel

Le travail à temps partiel et le travail saisonnier font partie intégrante de l'économie du Nouveau-Brunswick. En décembre 1985, 26 p. 100 des femmes sur le marché du travail au Nouveau-Brunswick occupaient un emploi à temps partiel. Pendant que les femmes du Nouveau-Brunswick, âgées de 15 à 24 ans, représentaient 59 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel pour ce groupe d'âge (hommes: 41 p. 100), les femmes de plus de 25 ans au Nouveau-Brunswick représentaient 83 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel de leur groupe d'âge (hommes: 17 p. 100). Ces statistiques suggèrent que les femmes en âge

d'avoir des enfants cherchent à concilier leurs responsabilités familiales avec leurs obligations financières. Elles indiquent également que les femmes ont de la difficulté à trouver du travail à temps plein. En décembre 1985, 40 p. 100 des employé-e-s à temps partiel du Nouveau-Brunswick travaillaient à temps partiel parce qu'ils/elles ne pouvaient trouver un emploi à plein temps. Comme nous savons que la main-d'oeuvre à temps partiel du Nouveau-Brunswick est composée en grande partie de femmes, il s'ensuit que la majorité des employé-e-s contraint-e-s à travailler à temps partiel sont aussi des femmes. Selon les statistiques nationales de décembre 1985, les femmes représentaient 62 p. 100 des travailleurs à temps partiel qui disaient travailler à temps partiel parce qu'ils n'avaient pu trouver du travail à plein temps.[4]

De réduire les prestations d'assurance-chômage de ces femmes alors qu'elles contribuent au revenu familial et par conséquent, d'amoindir la "nécessité" de remplacer la rémunération constituerait une attaque au droit fondamental de ces femmes à l'emploi et au remplacement du salaire lorsqu'il y a arrêt ou interruption de rémunération. A la lumière des statistiques qui démontrent l'importance de la rémunération des femmes pour le bien-être de la famille, il est fort douteux que les familles de la région de l'Atlantique pourraient se passer du revenu des femmes ou d'une diminution de celui-ci. Dans le cas des femmes qui travaillent à temps partiel parce qu'elles ne peuvent trouver un emploi à temps plein, une telle politique aurait l'effet de pénaliser davantage une main-d'oeuvre déjà gênée par les circonstances d'une économie faible.

Déjà, une proportion démesurée de femmes sont exlues du programme d'assurance-chômage en raison des conditions

restrictives d'admissibilité (au moins 15 heures de travail par semaine ou au moins 20 p. 100 du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, c'est-à-dire 92$ par semaine in 1985). La Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (1985) a estimé que 40 p. 100 des travailleurs à temps partiel travaillaient moins de quinze heures par semaine et, pour cette raison, n'étaient pas admissibles à l'assurance-chômage.[5]

Les congés de maternité

Nous voulons réitérer notre accord avec la position soutenue par le CCCSF, le Congrès du travail du Canada, la Fédération des travailleurs du N.-B. et d'autres à l'effet que l'assurance-chômage est un programme d'assurance sociale et qu'en tant que tel, il est:

> conçu pour protéger les travailleurs contre la perte de leur salaire. Les femmes qui prennent un congé de maternité (ou les pères qui prennent un congé d'adoption) subissent un arrêt de rémunération. Les prestations de maternité, à l'instar des autres prestations accordées en vertu du programme, correspondent à un pourcentage du salaire perdu. Suggérer que les prestations de maternité soient combinées aux allocations familiales ou qu'elles ne soient pas reliées au salaire dénote une incompréhension totale du concept des prestations de maternité. Une telle mesure retirerait aux travailleuses la protection dont elles bénéficient actuellement du fait qu'on les classe aujourd'hui parmi la population active."[6]

Au Nouveau-Brunswick, comme dans le reste du Canada, "c'est pendant leur période de fertilité que les femmes se trouvent en plus grand nombre au sein de la population active".[7] Le tableau suivant le démontre.

Taux d'activité des femmes du N.-B. selon l'âge, 1985

15-24	54,9%
25-34	61,4%
35-44	61,5%
45-54	49,9%
55-64	29,8%
toutes les femmes	46,3%

Source: Statistique Canada, La population active, 71-001, moyennes annuelles, Taux d'activité selon la province, l'âge et le sexe, tableau 64.

Selon le CCCSF, les prestations de maternité, établies selon la rémunération et les cotisations, sont considérées un droit. D'ajouter le CCCSF:

> Tant qu'elles font partie du programme d'assurance-chômage, les prestations spéciales comme les prestations de maternité et d'adoption relèvent constitutionnellement du gouvernement fédéral. Si ces prestations devaient être exclues du programme, il n'est pas assuré qu'elles demeureraient sous la compétence du gouvernement fédéral... Le programme national, uniformisé à l'échelle du pays et accessible à toutes les femmes, quel que soit leur lieu de résidence, pourrait alors être compromis.[8]

Autres commentaires

En guise de conclusion, nous voulons souligner l'importance de traiter avec dignité les prestataires d'assurance-chômage. Les mémoires présentés par le Congrès du travail du Canada et par le Syndicat d'Emploi et Immigration Canada contiennent des

recommandations visant un personnel plus nombreux, alors que le mémoire du Syndicat du CEIC suggère également l'amélioration du rôle des conseillers et la simplification de l'administration de la Loi sur l'assurance-chômage. Ces recommandations, ainsi que les nôtres, visent à rendre plus humain le traitement de ceux et celles qui demandent des prestations d'assurance-chômage. Les prestataires ne doivent pas sentir qu'ils acceptent des dons charitables ou de l'assistance sociale mais plutôt qu'ils touchent à des prestations d'assurance provenant d'un fonds dans lequel ils ont versé des cotisations.

Recommandations

Ayant exprimé nos inquiétudes quant à la situation du Nouveau-Brunswick, nous voulons maintenant apporter notre support aux recommandations faites par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme. Ces recommandations sont les suivantes:

1. Qu'aucun changement ne soit apporté au programme d'assurance-chômage en l'absence d'une stratégie de plein emploi qui comprendrait une stratégie spécifique tenant compte des caractéristiques de l'emploi et du chômage chez les femmes.

2. Que les prestations soient maintenues au moins à leur niveau actuel.

3. Que les prestations de maternité et les prestations d'adoption continuent à être offertes dans le cadre du programme d'assurance-chômage et qu'elles soient maintenues

au moins à leur niveau actuel; que les règlements empêchant le versement de ces prestations lors de conflits de travail soient abolis; que la période d'attente de deux semaines pour les prestations de maternité soit abolie; et que les femmes réclamant des prestations de maternité n'aient pas à travailler plus longtemps que les femmes demandant des prestations ordinaires pour y être admissibles.

4. Que le taux des prestations ne soit pas établi en fonction du revenu familial ni du nombre de personnes à charge.

5. Que soit abolie la norme d'admissibilité plus sévère imposée aux travailleurs qui arrivent sur le marché du travail ou le réintègrent puisqu'elle est discriminatoire à l'endroit des femmes.

6. Que soit modifiée la norme d'admissibilité imposée aux travailleurs à temps partiel afin qu'une plus forte proportion de ces travailleurs deviennent admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

7. Que les personnes qui quittent leur emploi pour des "raisons justifiées" ne soient pas pénalisées sur le plan de l'assurance-chômage et que le harcèlement sexuel (dûment rapporté), l'impossibilité de trouver un service de garde approprié et le déménagement de l'un des conjoints soient considérés comme des "raisons justifiées" pour quitter un emploi.

8. Que soit abolie la limite maximale de 15 semaines des prestations spéciales afin que les femmes soient, au besoin

admissibles à la fois aux prestations de maladie et aux prestations de maternité.

9. Que la fixation de taux particuliers (l'établissement de cotisations plus élevées dans les régions ou les secteurs frappés d'un taux de chômage plus élevé) ne serve pas à financer le programme d'assurance-chômage.

Nous recommandons également un retour à la norme d'admissibilité de huit semaines de travail pour tous (tel que le stipulait la Loi sur l'assurance-chômage de 1971 et tel que recommandé par certains groupes, dont le Congrès du travail du Canada). Ce genre d'uniformité ferait de l'assurance-chômage un programme universal de protection contre un arrêt de rémunération, ce pour quoi le programme avait été créé.

Références

1. Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick, Submission to the Inquiry Commission on Unemployment Insurance, novembre, 1985, p. 8.

2. Pour les statistiques mentionnées dans ce paragraphe, voir Rapport sur le marché du travail du Nouveau-Brunswick, Ministère du Travail, décembre 1985, tableau 4; Conseil national du bien-être social, La femme et la pauvreté (1979), tableau 3, p. 23; Conseil national du bien-être social, Profil de la pauvreté 1985, p. 11, p. 18, tableau 5, p. 17, p. 19.

3. Monica Townson, Mémoire présenté à la Commission sur l'assurance-chômage, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, janvier 1986, p. 18.

4. Pour les statistiques mentionnées dans ce paragraphe, voir Rapport sur le marché du travail du Nouveau-Brunswick, Ministère du Travail, décembre 1985, tableau 7; Statistique Canada, La population active, 71-001, décembre 1985, tableau 32.

5. Le travail à temps partiel au Canada, Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, avril 1983, p. 27.

6. Monica Townson [3], pp 3-4.

7. Ibid., p. 6.

8. Ibid., p. 27.

*NL